

主権者教育に批判的精神を問い返す

—新自由主義と戦後民主主義との関わりで—

Reviewing the Nature of Social Change in Citizenship Education: Against Neoliberalism and for Japan's Postwar Democracy

和田 悠*

WADA, Yu

【要旨】 18 歳選挙権の導入とそれに伴う主権者教育の展開について、政治的多数派の思想や心情の再生産であるところの政治的社会化にそれが陥ってはならないという問題意識から本稿は執筆された。本稿では大きく分けて3つのことを議論した。

1つは、18 歳選挙権の導入について、若者層の低投票率に象徴される民主主義の危機への対応として一般的に語られるが、本稿では1990年代後半から本格化する新自由主義時代の国民統合としての側面を濃厚に持っていたことを指摘した。2つは、新自由主義時代の主権者教育が批判性を保持するためには、戦後の平和と民主主義の歴史的経験に立ち返ることの重要性である。新自由主義時代に日本の軍事大国化は進行し、安保政策も大きく転換する。それは戦後の平和国家の根幹を揺るがすものであった。当該期の主権者教育では「平和主義」の対極とも言える「軍事主義」と併存する「民主主義」の評価をめぐる議論こそが本来的には求められていた。だが、模擬投票のような技法に傾斜していく主権者教育論では上記の時代的要請に十分に答えきれなかったのではないか。3つは、教育における政治的中立性の概念は1950年代の「逆コース」のなかで政治的な保守の体制的イデオロギーとして構築され、現在もなお機能していることである。そして、平和で民主的な社会の担い手を育てる主権者教育を創造するためには、教師ではなく公権力が遵守すべきものとして政治的中立性の概念を大胆に組み換えることが必須である。

キーワード:

18 歳選挙権 主権者教育 政治的社会化 模擬投票 初期社会科 政治的中立性

はじめに

日本では2015年6月に公職選挙法が改正され、選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられた。これに伴い選挙権を有する高校生が誕生することになり、教育の現場では、特に高校の段階で主権者教育をいかに実践するのかに注目が集まるようになった¹。2015年9月には、学校現場における政治や選挙等に関する学習の内容の一層の充実を図ることを目的に、総務省と文部科学

* 立教大学文学部教育学科

省が連携して高校生向けの副教材『私たちが拓く日本の未来』が公刊された。18歳選挙権や主権者教育に関する議論もこの時期を前後に活発化し、模擬投票などの実際的な取り組みも紹介された。

ところで、主権者教育を推進してきた人たちの多くが18歳選挙権導入の背景として指摘するのは若者の政治離れであり、選挙での投票率の低さである。こうした実態は日本の民主主義の危機を象徴するものであり、それへの対応として主権者教育の意義や意味が語られる。

以上の説明は間違いではないが、1990年代後半から本格的に展開される日本の新自由主義政策との関連で主権者教育が意識されておらず、その意味で表層的な理解にとどまっているように思われる。また、一部にある18歳選挙権時代の主権者教育をことさらに新しいものとして扱うことは、敗戦直後の民主主義教育との関わりで現在の主権者教育を捉え返す関心や機運を乏しくしているのではないだろうか。

そこで本稿では、主権者教育が導入される政策的背景およびイデオロギー的背景について1990年代後半に遡ってまずは検討したい。それは、新自由主義時代のなかで主権者教育の位置価値を明らかにする作業と言い換えられる。次に時間を一気に巻き戻し、民主主義の主体を形成することを課題とした戦後民主主義の側から現在の主権者教育のあり方を照射する。現在の主権者教育の一焦点は政治的中立性の問題であるが、その戦後史的起源は1950年代の「逆コース」の過程で戦後の民主主義教育が持っていた批判性が剥奪されるところにある。現場教員が政治的教養を高める授業実践を萎縮せずに展開するためには、教育の政治的中立性についての批判的な理解が必要であり、それは冷戦体制のなかで戦後の民主主義教育の歴史的変質を自覚することによって得られるはずである。

I 新自由主義時代の国民統合の方法としての18歳選挙権

まずは「18歳選挙権」がどのように政策的課題として1990年代後半から迫り出してきたのかを素描しておきたい。

日本の近代史を振り返れば、選挙権の拡大はそれを要求する社会運動によって実現された側面が大きい。だが、今般の18歳選挙権に関しては日本の市民運動がその実現を強く求め、運動によって下からその政策が実現したわけではない。18歳選挙権は市民社会の側の要請ではなく、政府（統治者）が上から導入して国民に強制した政策であり、統治行為としての性格を強く帯びている²。この点を議論の前提としてまず確認しておきたい。

政府が18歳選挙権の導入について正面から論じたのは、小渕恵三首相の私的諮問機関として1999年3月に発足した「21世紀日本の構想」懇談会が2000年1月に提出した報告書『日本のフロンティアは日本の中にある―自立と協治で築く新世紀―』（以下『フロンティア』と略する）においてである³。

18歳選挙権を導入するにあたっての政府の狙いは何であったのか。以下では『フロンティア』に体现されている社会観や教育観を明らかにし、18歳選挙権がどのような文脈に置かれていたのかに注意して検討したい。

そもそも『フロンティア』はグローバル化に能動的に対応すべく日本の国家・社会の再編のすすめであり、日本における新自由主義政策の理念を語った基本文章である。そこでは「小さな政

府」志向が強く打ち出されている。第1章の総論「日本のフロンティアは日本の中にある」では、「明治以来の「追いつけ追い越せ」モデルによる発展の間に生まれた既得権益と社会通念は、経済社会を硬直させ、日本の活力をそいでいる」と現状を把握し、「変革の核心は、①国民が国家と関わる方法とシステムを変えること、②社会における個と公の関係を再定義し、再構築することにある。そのためには、これまで十分ではなかった「自立」と「寛容」の精神を育てる必要がある」と述べる。

『フロンティア』によれば、「国、官、組織を優先してきた日本では「上から下へ」「官から民へ」という「統治」のイメージが横溢」している。それに対して21世紀の日本では「自己責任で行動する個人と様々な主体が協同して新しい公を創出するガバナンス」が求められる。このガバナンスを『フロンティア』では「協治」と名づけ、「協治」の主体を形成することが「新しい統治」の時代の教育的課題である。

「協治」の主体は、「自分の責任でリスクを負い、先駆的に挑戦する「たくましく、しなやかな個」」だと言い換えられる。政府や社会に対する責任を追求する権利主体ではなく、自己責任論の発想と論理に親和的な企業家的な自己ともいうべき主体がここでは理念化されている。教育については「人材育成にかかわる国家の機能」と定義し、その上で、「統治行為としての教育」と「サービスとしての教育」との2つに教育の実際のあり方を分けて論じている。

前者について。こうした教育観は教育におけるナショナル・ミニマムの主張のようにも一見すると感じられる。しかしながら、決定的に重要なことは国民の教育権を否定し、国家の教育権を露骨に主張しているところである。『フロンティア』では、「国民に対して一定限度の共通の知識、あるいは認識能力を持つことを要求する権利」を統治する側が有している点を明確にし、「国家にとって教育とは一つの統治行為である」と言い切っている。こうした立場や発想は戦後の民主主義教育や人権としての教育を極めて軽視している。

後者について。『フロンティア』のなかでは、「産業構造が変化して、新しい技術の創造、新しい情緒的な価値の生産が急務となる中、日本には世界標準でそれに適応できる人材が不可欠」であり、「また、創造の意欲に溢れ、透徹した理性と豊かな想像力を兼ね備え、未知の問題と取り組む先駆的な才能を育てることが必要」だと述べている。このように国家の課題を念頭に置き、それをはみ出すことなく主体的で能動的に活躍する人間＝人材の創出するための教育として「サービスとしての教育」は設定されている。

「サービスとしての教育」は、「統治行為としての教育」とは異なり、国家が果たすべき役割は「あくまでも自由な個人に対する支援」に限定される。『フロンティア』には、「それぞれの関心に従ってより高度の専門的な学業、芸術、スポーツなどの教養、あるいは専門的な職業教育の基礎に向かってもよい」との記述がある。

ここで急いで補足しておきたいのは、「サービスとしての教育の分野においては、その主要な力を市場の役割」に委ねられるとの認識である。子どもの権利条約では「スポーツや遊び」は子どもにとっての権利であることが謳われている。だが、『フロンティア』では「生徒一人ひとりに対する教育クーポンの支給」というアイデアも披瀝されているものの、「サービスとしての教育」は原則として市場で購入するものとされる。社会教育の無償化や教育の機会均等という発想と論理とはおよそ相容れない。『フロンティア』の議論は社会教育の市場化を前提として組み立てられている。

さらに「教育クーポン」については、「社会の良識に照らして健全な目的のために自由に使える」と用途を限定する。エイミー・ガットマンは、政治的多数派の思想や心情の再生産を「政治的社会化」と呼び、教育が政治的社会化にとどまるならば、国民が権力を保持して社会それ自体を再生産するという民主主義社会の独自の性格が見失われてしまうことを危惧している。公教育は、民主主義社会の構成員が将来の社会の意識的な形成に参加すべき主体を形成するものであり、そのためには民主的な審議のための能力を身につけさせることが必要であって、国民の合理的な熟慮を制限するのに教育を利用してはならないという主張である⁴。

この点で言えば、『フロンティア』には学校教育と社会教育を貫いて政治的社会化の発想と論理が貫徹している。そしてこうした脈絡のなかで 18 歳選挙権の導入は謳われている。

「選挙権を 18 歳に」という問題提起は、総論にあたる第 1 章の「IV. 21 世紀日本のフロンティア」の「3、ガバナンス（協治）を築く」に置かれている。そこでは、「協治」という新しい統治を構築するには政治の活性化が必要であり、まずもって政治家の活性化が必要であるが、それに加えて「選挙を祭りごと（政りごと）として活性化すること」が重要だとされる。『フロンティア』においては、「選挙権年齢を引き下げて若年層の意見が政治に反映する機会を増やし、政策の選択肢を増強して立法機能を高め、政治や政党の透明性を増して国民の政治離れを食い止めねばならない」のであり、18 歳選挙権の導入は「若年層に止まらず高齢層も政治的に活性化させ、国民的な政治への参画意識を高めることになるだろう」（傍点は引用者）との見通しが示されている。

ここで注目すべきは、18 歳選挙権には若年層を対象を絞った政策ではなく、広く国民的な政治参加の高まりが賭けられていたことである。新自由主義の時代のなかで日本の統治構造および政治文化を転換させようとするプロジェクトの一環に 18 歳選挙権は嵌め込まれていたものであり、新自由主義時代の新しい国民統合の方法としての位置価値を持っていたのである⁵。

『フロンティア』で展開された 18 歳選挙権の発想と論理は、2006 年 3 月に教育界に先駆けて経済産業省が三菱総合研究所に委託して組織した「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」による『シティズンシップ教育宣言』に継承される側面が濃厚にある。しかしその半年後の 2006 年 9 月に改憲右派の安倍晋三が首班の内閣が誕生し、18 歳選挙権はこの政権の下で実現することになる。それに伴い 18 歳選挙権はこれまでとは異なる政治的文脈に置かれることになった。この問題については節を改めて論じよう。

II 憲法改正国民投票法と 18 歳選挙権

2000 年代に入ると 18 歳選挙権の政策的導入に呼応するように、若者による 18 歳選挙権の実現を後押しするような取り組みが台頭してくる。その代表的なものが 2000 年 5 月に設立された Rights である⁶。選挙権年齢の引き下げを通じて若者の政治参加を目指そうというグループであった。こうした動きの背景には 1990 年代後半の NPO 法や情報公開法の成立、阪神淡路大震災や薬害エイズ問題などで活性化した市民活動があった。

Rights の運動は 18 歳選挙権実現のための超党派で一点共闘の運動であったところに特徴がある。設立初期の活動は国会議員への要請行動や学習活動が中心であった。2000 年 11 月に Rights 主催による初の国会議員シンポジウムが開かれているが、自民党からは歴史認識問題で改憲右翼

的な立場を支持していた下村博文が登壇している。教育におけるイデオロギーの問題にはあえて立ち入らず、18歳選挙権をあくまでも価値中立的な若者の政治参加を促す政策として論じることとでその実現を早期に図ろうとする。Rightsの初心はここにあった。

2002年2月にRightsはNPO法人格を取得し、主権者教育として模擬投票を重視し、その実施と普及に重点的に取り組んだ。興味深い点は模擬投票の実践について、1990年代後半から実施されるようになった住民投票との関連性がこの時期には強く意識されていたことである⁷。これまでに聞かれることのなかった声を政治過程に届ける。つまりは市民の政治参加の深化・拡充という点で模擬投票の意味は住民投票と並んで捉えられていたのである。

2006年12月には、模擬投票を「中立・公正」かつ戦略的に推進していく組織として模擬投票推進ネットワークがRightsから発展・独立する形で立ち上がる⁸。その代表で事務局長である林大介は後に副教材『私たちが拓く日本の未来』の作成にも関わる。模擬投票推進ネットワークの段階になると、模擬投票と住民投票の連関性は消失し、学校教育との結びつきを強めていく。それは初期のRightsが雰囲気として纏っていた1990年代後半の市民運動やボランティア活動を背景にした運動性が消去されていく過程でもあったように思われる。

2000年代半ば頃から、18歳選挙権が理念として語られる段階からその導入が現実化する段階へと入る。そして当初は新自由主義改革の一環として位置づいていた18歳選挙権は、新保守主義的な性格を合わせ持つ安倍政権によって実現することになる。以下ではその過程を素描しておきたい。

2006年9月に成立した第一次安倍政権は、「美しい国づくり」と「戦後レジームからの脱却」をスローガンに掲げ、日本国憲法と理念を同じくする教育の憲法ともいえるべき教育基本法改正に早速に着手し、愛国心教育の方向性を打ち出した。2006年12月には教育基本法が改正されて、教育内容の国家的統制が強化された。それを受けて2007年6月に教育改革関連三法（学校教育法、地方教育行政法、教員免許法および教員公務員特例法）が成立した。こうした教育政策の背景にあるのは伝統の尊重や愛国心に象徴される「文化ナショナリズム」であり、前節で検討した『フロンティア』のような「新しい公共」論にみられる個人の自発性や能動性を梃子にした「ボランティア動員型ナショナリズム」とは異なるものであった⁹。

安倍首相にとって憲法改正は悲願であり、2007年5月には「日本国憲法の改正手続に関する法律」（国民投票法）を成立させてその準備にとりかかった。

ところで、その第3条は、「日本国民で年齢満十八年以上の者は、国民投票の投票権を有する」となっている。審議の過程で国民投票法の投票権年齢が問題となった。自民党のなかには投票権を18歳とすることに根強い反対の意見があった。しかし、法案の成立を何よりも優先させた安倍政権は当時の野党である民主党に大きく譲歩し、民主党が提案した憲法改正国民投票法の投票権年齢を18歳以上とする修正に応じることとなった。民主党案の背景にはRightsをはじめとする若者による18歳選挙権の取り組みがあった¹⁰。

国民投票法が施行されたのは2010年5月18日である。国民投票法の成立時には施行までの間に公職選挙法を改正し、憲法改正国民投票の投票権と選挙権年齢を同じ18歳に引き下げる法制上の措置をとることが確認された。しかしながら、公職選挙法の改正は進まず、18歳選挙権の実現は遠のいた。2009年から2012年までは民主党を中心とした連立政権であり、憲法改正についてはそもそも慎重な姿勢をとっていた。2011年3月には東日本大震災とそれに伴う東京電力

福島第一原発事故が起こり、それへの対応が焦眉の政治課題となった。

憲法改正や国民投票法の議論が再開されるのは2012年12月に組閣する第二次安倍政権が誕生して以降のことである。2014年6月に第二次安倍政権は憲法改正国民投票の投票権年齢を4年後に現在の「20歳」以上から「18歳」以上に引き下げることが改めて確認し、懸案となっていた公職選挙法の改正に本格的に着手する。与野党の政治的な駆け引きのなかで最終的に公職選挙法は2015年6月に改正されることとなり、ここに18歳選挙権は実現することになった。

ここまでの議論を振り返り、新たな議論を若干補足しながら、新自由主義時代の18歳選挙権および主権者教育の位置価について小括しておきたい。

Rights が模擬投票の取り組みを本格的に展開し始めた2002年は、国会で武力攻撃事態対処法、改正自衛隊法、改正安全保障会議設置法の有事関連3法案が国会で上程された年であった。翌年には与党と当時の民主党の修正合意を踏まえて有事関連3法案は可決された。しかしながら十分な国会審議がなされず、日本国憲法の平和主義、基本的人権の尊重、主権在民の憲法原理に抵触する重大な問題があることは同時代において指摘されてもいた。

18歳選挙権は新自由主義時代における国民統合の一環として打ち出されたものである点は先に述べたが、同時代の日本では軍事大国化も進んでいたものであり、安保政策は大きく転換した。言うなれば、当該期は戦後の平和国家のあり方が根本的に問われていたのである。この点を踏まえれば、18歳選挙権は「平和主義」の対極とも言える「軍事主義」と共存しうる「民主主義」時代の国民統合の問題であり、若者の政治参加の問題であったといえる。

こうしたなかで、模擬投票推進ネットワークは若者の政治意識を高めるべく、学校現場での模擬投票の実施を推進する活動を展開した。学校現場で模擬投票を推進する上で、「公平・中立・公正」な活動であることを自らに課した。しかしながら、こうした立ち位置からは18歳選挙権の政策的なねらいや国民統合としての性格や機能、イデオロギーを教室で論じることは難しくなる。子どもからすれば、自身の選挙観を足場に自らの生きる現在の民主主義のあり方を検討し、自らの政治意識を捉え返す契機を手にし得なくなる。その結果として、同時代の政治社会秩序を意識化し、政治的な主体として自己を形成することも難しくなる。

そもそも若者が選挙を棄権しているからと言って即、政治的無関心であるとはいえない。社会的関心は高いが、選挙で票を投じることにはそれほど関心が向かない場合もある。選挙を棄権しないからと言って、その人が思慮深い主権者としての資質に乏しいかといえばそうは単純にはいかない。

なぜ多くの人が選挙を棄権するのか。果たして現在の日本の選挙は本当に参加する価値があるものなのになっているのか。価値を減ってしまうような制度上の問題はないか。そもそも選挙で民意が反映される根拠とは何か。こうした政治参加に関わる根源的な問いを子どもが考えて議論することで自らが抱えている政治意識は学校現場で捉え返すことができるだろう。模擬投票以前ともいべき、選挙で民意が反映される根拠やその条件を討論することこそが同時代の主権者教育として有益だったのではないだろうか¹¹。

ところで、戦後の社会科教育は民主主義を実現する主権者教育という性格を強く帯びたものとして出発し、日本国憲法を学習する憲法教育という側面を濃厚に持っていた。日本国憲法では第9条で戦争放棄を掲げており、戦後日本において平和主義と民主主義は結びつきの強いものとしてあり、それを媒介したのが戦争体験であり、その戦後における思想化であった。

このような見通しに立った場合には、主権者教育は歴史教育、平和教育と一揃いで追求されることが必然となる。こうした立場と認識は民間教育運動のなかでは共有されていた。それに対して Rights や模擬投票推進ネットワークのなかでは主権者教育の方法として模擬投票が前景化し、歴史と公民を不可分なものとして捉えて、平和で民主的な社会の担い手を育てようとする社会科教育の総合性や批判性との接続は難しくなっていた。

言うなれば、Rights や模擬投票推進ネットワークといった若者による 18 歳選挙権の取り組みは新自由主義時代にふさわしい官民協調型による社会変革を志向していたのであり¹²、主権者教育を社会の常識にしていくことは対抗的な政治文化の形成することに等しいとの社会運動論的な発想と論理は相対的に距離を置いていた。裏を返して言えば、新自由主義時代のなかで「意識的社会再生産」としての主権者教育¹³を創造するためには、戦後の民主主義教育との関わりで主権者教育をいま一度問い直し、その射程を検討する作業が必要となるだろう。次節以降、断片的ではあるがそれを試みたい。

Ⅲ 戦後民主主義と主権者教育

1. 初期社会科の射程

政治学者の丸山眞男は「逆コース」が始まった 1950 年頃を後に回顧して「思えば短い春だった」と述べた¹⁴。それに倣って言えば戦後の学習指導要領が「試案」として示された時期の初期社会科もまた戦後民主主義の「短い春」の時期に試行錯誤のなかで展開したものであり、未完のプロジェクトとしての性格を有している。

戦後教育の目的は民主主義の実現にあった。社会科は戦後の民主主義を実現するための中軸となる科目として、戦前の修身、公民、地理、歴史などの教科内容を総合して誕生した戦後の新しい教科である。ここでは修身（道徳）も社会科の中に含まれていたことに注意を促しておきたい。社会科学との接点で道徳（生き方）の問題を追求しようとした点は初期社会科の特徴の一つである。

初期社会科の内実について、1947 年 5 月に出された文部省の『学習指導要領 社会科編（Ⅰ）（試案）』および『学習指導要領 社会科編（Ⅱ）（第七学年～第十学年）（試案）』（以下『社会編』と略する）を見ておきたい¹⁵。

新たに社会科を担当する教師に向けて、「今後の教育、特に社会科は、民主主義社会の建設にふさわしい社会人を育て上げようとするのであるから、教師はわが国の伝統や国民生活の特質をよくわきまえていると同時に、民主主義社会とはいかなるものであるかということ、すなわち民主主義社会の基底に存する原理について十分な理解を持たなければならない」ことが述べられている。民主主義という言葉が何度も繰り返し出てくるところにこの時代の特徴があり、社会科が民主主義と密接不可分であったことがわかる。

初期社会科は他の教科との有機的なつながりが意識されていた点も見逃せない。『社会編』には、「社会科と国語・数学・理科等のような併立している科目との関係はどうであろう。これらは内容の上からきっぱりと社会科と区別して考えることは、かえって不自然であるように思われる。ただ、しいて区別すれば、各科のめざしているものの違いがあるというだけにすぎない。それゆえ、社会科の授業の中に、他の教科の授業がとり入れられ、また他の教科の授業の際に、社

会科のねらいが合わせて考慮されることは、当然のことであり、かえってその方が望ましい」との記述がある。社会科を機軸にしながら教科教育全体として民主主義を追求することが戦後教育では目指されていたのである。

それでは社会科が教えるべきとされる民主主義の基本原則とは何か。『社会編』では次の7つが挙げられている。

- 一 民主的な政治は、適正な選挙制度及びよく民意を反映する議会を必要とする。
- 二 政治・経済、資源や技術の利用が万人の生活程度を高め、また安寧を維持するように行われる。
- 三 信教・言論・出版・集会・請願等についての個人の自由が確保される。
- 四 正当な個人の財産は保護され、公共のためにのみ正当な方法によって取り上げられる。この際負担の公平が期せられる。
- 五 公正な裁判によって、個人の権利侵害が防止される。
- 六 法の執行は、適正に選任された官公吏のみによって行われ、個人や団体が私的に裁判や処分をしようとすることは拒否される。
- 七 各個人は、すべての公私の義務を果たす責任を持つ。

こうした民主主義の原理は、日本国憲法によって保障された市民的・政治的権利でもあった。本稿の関心からは、1つ目に「民主的な政治は、適正な選挙制度及びよく民意を反映する議会を必要とする」とある点に注目したい。現在の主権者教育で一焦点となっている議会や選挙に関する学習は戦後の出発の時点で既に想定されていたのである。

また、初期社会科は総合性が重視された。小学校の社会科では、地理、歴史などの教科目の区別を廃して統合的な学習が行われ、中学校の全学年および高等学校第1学年には「一般社会」という総合的な課程が置かれ、高等学校第2学年、第3学年では「人文地理」「東洋史」「西洋史」「時事問題」の4つの選択科目を設けられた。そのうち「一般社会」という科目は民主主義を濃厚に意識したものであった。この点について『社会編』に掲載されている「一般社会」の評価基準を紹介しておきたい。

- (一) 生徒は、民主的な原則を、日常生活に実践しているだろうか。その家庭、学校及び社会における民主的な活動に、生徒は進んで熱心に参加しているだろうか。
- (二) 生徒は学校の日常生活で、他人に対して関心を示しているだろうか。
- (三) 生徒は、民主主義の発展は、漸次的に進んでゆくものであるということを理解しているだろうか。また、民主主義の歴史的発展に親しむようになったか。
- (四) 生徒は、民主主義に関する文献を読んだり、民主主義について討議をしたりしているか。
- (五) 生徒は、日本の近代史を読んでいるだろうか。
- (六) 生徒は、民主的な生活の価値を認めるようになっているか。
- (七) 生徒は、民主主義は各国において、違った形をとっているということを知り、これを理解しているか。

(八) 生徒は、新旧憲法の本質的な相違や、新憲法発布の理由について知っているか、またこれを理解しているか。

(九) 生徒は、議会と世論について、また、民主主義を支えている政治機構の全体について、正しい知識をもっているか。

(一〇) 生徒は、日本の民主化に関するいろいろな施設について関心をもち、討議しているか。

(一一) 生徒は、学校や社会における非民主的な行為に、活ぱつに反対しているだろうか。

民主主義を深く理解し、その態度が身についているかどうかは、「集団討議や共同作業における生徒の活動の観察によって、また、そのような主題について生徒の書いた報告や作文によって調べればよい」との指摘がなされている。

ここでは(九)にある狭義の主権者教育の内容が、(一)から(一一)までの全体のなかに位置づいている点にも注目したい。(五)の「生徒は、日本の近代史を読んでいるだろうか」という観点は、民主主義の理念や方法を日本のファシズム経験と照らし合わせて理解させようとするものである。いわば軍国主義、全体主義の反省の上に「民主主義」や「民主的な生活」なりを追求しようとしていたのであり、この点は現在においても継承すべき主権者教育の初心ではないだろうか。ひるがえって高校生向けの副教材『私たちが拓く日本の未来』は日本近現代史の歴史的経験と切り離されて、形式的な次元で議会や世論が扱われる。マニュアル的な要素が強い。

初期社会科の時代には「時事問題」という授業があった。これもまた現在の主権者教育を考える上で示唆的である。この科目では特定の教科書は使わず、同時代の新聞や雑誌、ラジオ放送などの情報を教材とする、教師と生徒が特定の主題を追求する自由な探究科目である。特殊具体的な問題を扱いながら、一般的な理解や認識を獲得していく経験主義的な学習は戦後教育全般の特徴であるが、「時事問題」でも同様な学び方が意識されていた。

例えば「日本の政党の地位」を主題にした「時事問題」の授業では「政府の新党樹立失敗」「四党首会談分裂」「国鉄争議と共産党」「自由・進歩党の合同問題」「労働運動と政党」「保守政党の問題」「社会党と電産スト」「社会党の政治不信任案」などの新聞記事を活用することが提案されている。現実政治について授業で積極的に扱うことが奨励されていたのである。

このように初期社会科では、現在の主権者教育ではともすれば政治的中立性を理由に自己規制しがちな発想と論理が民主主義の実現という観点からむしろ助長されていたことがわかる。言い換えれば、初期社会科の歴史的経験のなかに現在の主権者教育はその実践的な示唆を得ることができるのであり、そうすることによって批判的性格もまた保持される側面は大きいだろう。

2. 教科外活動における主権者教育

戦後教育において民主主義の学習は教科教育のみならず、教科外教育においても追求された。この点についても触れておきたい¹⁶。

1947年3月の『学習指導要領 一般編（試案）』では小学校と中学校に「自由研究」という教科が新設された。それはあくまでも教科の発展としての自由な学習という位置づけであったが、生徒の自治的な活動である「クラブ活動組織による活動」や「当番の仕事や学級の委員としての仕

事」なども「自由研究」の活動内容の周縁部にはあるが位置づけられていた。「自由研究」以外にも、1年間の指導計画の中に「学芸会や全校運動会、学級会」や、「学校園や農園の手入れ、競技会・遠足・見学・学校放送」と言った活動への配慮が『学習指導要領』では謳われており、それらは「公民的資質」を育成するという戦後教育の目的において統合されてあった。教科外の様々な活動をカリキュラムとして捉える視点が明確にあったのがこの時期の特徴である。

1951年に学習指導要領が改訂になる。これまでの教科課程が教育課程という名称に改められた上で、教科外の諸活動は新たに「特別教育活動」として整備されることになった。教科教育と教科外教育の境界は以前より明瞭になったと言える。小学校では「教科以外の活動」、中学校、高等学校では「特別教育活動」という名称が与えられた。

小学校の「教科以外の活動」は、①学校全体の児童が学校経営や活動に協力参加する活動（児童会、委員会、児童集会、奉仕活動）、②学級を単位としての活動（学級会、委員会、クラブ活動）があくまでも事例として出されている。中学校では「ホームルーム」「生徒会」「クラブ活動」「生徒集会」が例示されている。中学校、高等学校の「特別教育活動」に関しても固定的、画一的に設定されておらず、あくまでも主眼は「公民的資質」を育み、民主主義社会の担い手を作ることに置かれていた。

つまりは、子どもに教室や学校という場で自治的活動を実際に体験させて、民主主義を実践させることが「教科以外の活動」および「特別教育活動」の目的であり、取り組まれる内容についても子どもたち自身の手で計画され、組織化され、実行に移されることが価値とされていた。こうした自治的活動は道徳教育としても位置づけられていたことも合わせて指摘しておきたい。

以上のような生徒による自治の経験が教室や学校から剥奪される契機となったのが1958年の学習指導要領の改定である。この改定の結果、「道徳の時間」が特設されることになった。それまでは「学級活動」や「生徒会活動」で取り組まれるべき具体的内容は子どもが創意工夫や試行錯誤によって決めていった。それが、法的拘束力を持った学習指導要領によってその内容が固定化されることになった。

「民主的」という言葉が見当たらなくなり、「規律正しい学校生活」という言葉が挿入されたのもこの改訂によってである。子どもは「自治」的な主体から、学校的社会化を促される「指導」される対象へと組み替えられ、その活動領域は現実社会と切り離された教室や学校に限定されていくことになった。「自主性」「自主的」という言葉は残るが、それは学校側の指導の範囲内で許されるものでしかなくなった。

「特別教育活動」とは別の領域として「学校行事等」が設定され、学校側に教育課程としての決定権があることが明確にされた点も指摘しておきたい。子どもが主体的に学校行事を計画し、参加するという自治の経験は喪失し、学校行事に関して子どもは「協力」する位置に置かれるようになったのである。しかも学校行事として「儀式」が筆頭に位置づけられ、国旗の掲揚と君が代の斉唱が望ましいとされたのもこの時からである。

高度成長の時代が始まるのは1955年からであり、本格化するのは1960年代に入ってからである。1960年代に「競争の教育」は全面的に展開するが、それは日本の企業社会化と軌を一にしている。1958年の学習指導要領の改訂は、教育が社会の民主主義と切り離され、国策としての経済成長に資するものへとその性格が転換されることを意味していた。社会科に関しては、系統的な学習へと傾斜し、社会認識と道徳性や生き方の問題は切り離されて暗記主義、正答主義

の社会科がここに誕生することになる。戦後的価値を濃厚に帯びた主権者教育としての側面もまた消失していったのである。

Ⅳ 教育における政治的中立性概念の戦後史的起源

戦後直後から1958年の学習指導要領の改訂に至る戦後史の過程は、冷戦体制が構築され、日本がアメリカの世界戦略の一環に組み込まれ、後に「逆コース」と呼ばれるものである。現在の主権者教育における政治的中立性のイメージも「逆コース」のなかで作られることになった。以下のこの過程について素描しておきたい¹⁷。

日本で教科書問題と言うと1960年代の家永教科書裁判が有名であるが、1950年代に保守と革新がせめぎ合う教科書問題は既に起きていた¹⁸。

1955年に日本民主党は『うれうべき教科書の問題』というパンフレットを刊行し、同時代の社会科教科書や日本教職員組合（日教組）を激しく攻撃した。社会科教科書については、「教員組合をほめたてるタイプ」として宮原誠一編の高等学校用の『一般社会』を、「急進的な労働運動をあおるタイプ」として宗像誠也編の中学校用の『社会のしくみ』を、「ソ連中共を礼讃するタイプ」として周郷博ほか編の小学校六年用の『あかるい社会』を、「マルクスレーニン主義の平和教科書」として長田新編の『模範中学社会』などが批判の槍玉に挙げられた¹⁹。

1955年前後は、初期社会科の精神や思想と方法に対して政治的な攻撃が加えられた時期なのであり、それは日教組に対する批判と連動していた。こうしたなかで政府に批判的な社会科教育を萎縮させる効果を持つものとして出されたのが政治的中立性の概念である。

1954年1月18日に中央教育審議会は、「教員の政治的中立性維持に関する答申」²⁰を決定した。答申では、高校生以下の子どもは「教育のいかんによっては、容易に右とも左ともなりうるものである。しかるにかれらに対して、強い指導力・感化力を有する教員が、自己の信奉する特定の政治思想を鼓吹したり、またはその反対の考え方を否認攻撃したりするがごときは、いかなる理由によるも許さるべきことではない。教員の政治的中立性に関する諸問題はすべてこの原則を基本として、解決されなければならない」、「たとえ間接的政治的活動といえども、近來のように教員の組合活動が、政治的団体の活動と、選ぶところがない状態となってきたのでは、いまだ批判力の十分でない高等学校以下の生徒・児童に対する影響は、まことに看過するを得ないものがある」と述べている。そして結論として、「教員の組織する職員団体およびその連合体が、年少者の純白な政治意識に対し、一方に偏向した政治的指導を与える機会を絶無ならしむるよう適当な措置を講ずべきである」とし、立法措置までもを要請している。

「純白な政治意識」という表現に象徴されるように、「高等学校以下の生徒・児童」を現実政治と無縁な非政治的存在とみなしている。だが、初期社会科は社会矛盾のなかに子どももまた存在しており、そのなかで社会に働きかけて社会を作り変える主体として子どもを遇していた。選挙権の有無とは関係なしに子どもを一主権者として位置づけていたのである。「純白な政治意識」という言い方は、前節で検討した自治の主体ではなく、生活指導の客体として子どもを見なす管理主義的なまなざしを内包している。

1954年2月に「教育二法」が国会に提出され、6月に公布・施行された。「教育二法」とは、①「教育公務員特例法一部改正法」と②「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関す

る臨時措置法」の二つの法律である。

前者は、教育公務員の政治的行為の制限は、国家公務員の例によると規定するものである。地方公務員としての教員が、私人として政治活動をどこまでやっていいのかという問題に関わる。後者は教育公務員の政治教育（＝「偏向教育」）を問題にしたものであり、教室のなかで政治的な教育として何をどこまでやってよいかという問題に関わる。後者については現在まで適用例はない。

時期は少し降るが、1966年に「ILO・ユネスコ教員の地位に関する勧告」が出される。そこでは、教師の教室外での政治活動は自由であることが明確にされている。もちろん1955年前後であっても、教育公務員が政党に入党することは禁じられていなかった。教師が労働組合に参加することも憲法上保障されており、労働組合が政治的主張を行なうこともまた市民的・政治的自由として認められている。

しかしながら、1954年頃の保革対立が激しい時期にあつて、政権与党寄りのスタンスを中央教育審議会は「教員の政治的中立性維持に関する答申」で次のように述べていた。

教員の政治的中立性に関する問題のうち最も重要なものは、高等学校・中学校・小学校教員の大部分を包容する日教組の行動があまりに政治的であり、しかもあまりに一方に偏向している点と、その決議、その運動方針が組合員たる50万の教員を拘束している点とその教員の授業を受くる1,800万の心身未成熟の生徒・児童の存在する点とにある。

日教組が地方公務員法に基く職員団体の任意の連合体であり、その結成そのものはもとより自由であろうが、その活動の現状をみるに前述のとおりであつて、その組合員たる教員が、組合の政治的方針を学校内に持ち込んで、直接教育に当ることあるを考えれば、まことに憂慮にたえないものがある。もちろん、現在すべての教育がかくのごとくであるとは信じないけれども、これを放任することは、やがて救うべからざる事態を惹起するであろう。

こうした政策文書のねらいは、日教組の活動に参加する教員は主権者教育(政治教育)において「偏向」教育を行なっているという因果連関を広く印象づけることであった。政権側が提起した教育における政治的中立性とは、教師が主権者教育を積極的に実践するとともに、社会において政治的主体として活動することを制限する方向で機能するものであった。戦後の教育行政において政治的中立性の概念はそれ自体が極めて政治的に上から導入された事実を確認しておきたい。

しかもこうした1950年代の政治的中立性概念は現在の主権者教育にも地下水脈的につながっている。1950年代の戦後の民主主義教育への批判は現在もなお進行中とも言い換えられる。その証左として、2016年6月25日に自民党が公式サイトで「学校教育における政治的中立性についての実態調査」を呼びかけた事例を挙げておきたい。この実態調査については数多くの批判が寄せられ、7月19日に閉鎖されることになったが、そこには以下の説明文が付されていた²¹。

党文部科学部会では学校教育における政治的中立性の徹底的な確保等を求める提言を取りまとめ、不偏不党の教育を求めているところですが、教育現場の中には「教育の政治的中立はありえない」、あるいは「子供たちを戦場に送るな」と主張し中立性を逸脱した教育を行う先生方がいることも事実です。

学校現場における主権者教育が重要な意味を持つ中、偏向した教育が行われることで、生徒の多面的多角的な視点を失わせてしまう恐れがあり、高校等で行われる模擬投票等で意図的に政治色の強い偏向教育を行うことで、特定のイデオロギーに染まった結論が導き出されることをわが党は危惧しております。

「教え子を再び戦場に送るな、青年よ再び銃を取るな」は1950年代に採択された日教組のスローガンであった。「子供たちを戦場に送るな」と主張し中立性を逸脱した教育」という表現には日教組の組合活動や日教組が取り組んだ平和教育に対する批判が強く意識されている。だが、戦争に対して批判的に扱う「平和教育」が可能になったところに戦後教育の歴史的画期性は存するのであって、この調査自体が「戦後レジーム」からの脱却を掲げる安倍政権の政治信念に呼応する政治的意味を帯びていた。学校教育における政治的中立性の主張は日本においては保守政党（改憲右派）のイデオロギーとして機能し続けて今日に至っている²²。

18歳選挙権に伴う主権者教育の取り組みや宣伝の広がりなかで、ドイツにおける政治教育の原則である「ボイテルスバッハ・コンセンサス」が注目を集めた²³。だが、この原則を日本が真に受け入れて、豊かな主権者教育を創造するためには、日本における政治文化それ自体が問い直されなくてはならない。

日本流の教育における政治的中立性の言説は、今現実には起きている政治や社会の具体的な問題について子どもが教師とともに討論し、意見を表明する権利を奪いかねない点にも私たちは十分に注意を向けるべきであろう。そして教育の政治的中立性の概念について、現場教師が守るべき義務としてではなく、公権力が積極的に遵守すべき規範として、その発想と論理を大きく組み替える必要がある。それは子どもに多角的で多面的な思考を許す主権者教育を実践するのに、公権力に対してこそ教育の政治的中立性を現場教員が要請するのは当然だと常識を日本に定着させることだと言い換えられる。

日本において実りのある主権者教育を実践しようとすれば、教師自身が日本における教育の政治的中立性の概念が持つイデオロギー機能に鋭敏であることが重要である。戦後民主主義の歴史的経験に媒介された感受性なしに「ボイテルスバッハ・コンセンサス」の文言をなぞってみたところで、子どもが政治的主体として自己を成長させることのできる主権者教育を創造することはできないのではあるまいか。

おわりに

本稿では18歳選挙権の導入のイデオロギー的背景を明らかにした上で、主権者教育を実践する上で重要な政治的中立性の概念について、戦後の「逆コース」の歴史過程のなかで検討することでその歴史的意味の一端を明らかにした。主権者教育を形骸化させず、社会を批判的に認識し、より良い社会に向けて行動する民主主義の実践者として子どもを育てるためには主権者教育をめぐるイデオロギーの諸問題について意識化しておく必要がある。主権者教育が「政治的社会化」の枠内に収まる穏便な実践にとどまるならば、私たちの社会を組み換える力を持たないという点で無意味で、無力なものになってしまう。私たちの社会を変えるための主権者教育を構想しようとするならば、私たちはイデオロギーと決して無縁であってはならない。

- 1 藤井剛は主権者教育を狭義と広義に分けて、前者を模擬投票に代表される選挙に直接関わる教育、後者を模擬請願や模擬議会を含む広く政治や社会の問題について実践的に考察し、主権者としての力量を形成する教育としている。本稿もこの定義に倣う（藤井剛『18歳選挙権に向けて 主権者教育のすすめ』清水書院、2016年、20～21頁）。なお本稿では便宜的に広義の主権者教育とシティズンシップ教育をほぼ同義として扱っていることも先に断っておく。
- 2 「統治行為としての教育」という観点から18歳選挙権を問う視角は児美川孝一郎「教育内容政策を中心に」『日本教育政策学会年報』第15号、2008年に示唆を受けた。
- 3 この報告書は講談社から2000年3月に刊行されている。また、首相官邸のWebサイトに「21世紀日本の構想」懇談会のWebページがあり、そこで閲覧やダウンロードすることができる。本稿では論文の読みやすさを考慮して報告書からの引用をいちいち註記しなかった点を断っておく。
- 4 福島賢二「教職の専門性」概念の民主主義的基礎づけ—Amy Gutmannの理論を手がかりにして—『日本教師教育学会年報』第18号、2008年を参照。
- 5 1999年8月には国旗を日の丸（日章旗）に、国歌を君が代に定める「国旗及び国歌に関する法律」が成立している。だが、『フロンティア』には「文化的なナショナリズム」の色合いは相対的に薄く、新保守主義的な性格は希薄である。
- 6 NPO法人Rights Webサイト <http://rights.or.jp/> を参照（2021年1月30日アクセス）。
- 7 現在では模擬選挙という言葉が一般的である。模擬投票という言い方には住民投票が意識されていた痕跡があるように思われ、模擬投票から模擬選挙への言葉の変化は18歳選挙権および主権者教育の有していた運動性の消去を意味しているのではないだろうか。
- 8 模擬投票推進ネットワークWebサイト <http://www.mogisenkyo.com/> を参照（2021年1月30日アクセス）。
- 9 こうしたナショナリズムの区分は池谷壽夫による（池谷壽夫「教育におけるナショナリズム」『唯物論研究年誌』第8号、青木書店、2003年、125頁）。
- 10 Rightsの中心人物の一人は民主党の菅直人の息子である菅源太郎であった。Rightsは超党派の一点共闘の運動であると先に述べたが、人脈的にも政策的にも民主党との距離は近かった。
- 11 高校日本史の討論授業を推し進めていた加藤公明はこうした指摘を戸部富士雄実践への批判を通じて1994年の時点で行なっている（加藤公明「高校日本史教育の新たな発展のために—一岩田健・戸部富士雄から学んだこと、考えたこと」『歴史地理教育』第526号、1994年12月）。加藤公明実践における歴史教育とシティズンシップ教育の接合については、拙稿「社会科討論授業の可能性についての断章—「シティズンシップ教育」へのヒント」『現代思想』第43巻8号、2015年4月を参照。
- 12 模擬投票推進ネットワークの設立以降、現在までの官民協調型的主権者教育サークルの動向を記しておきたい。2008年4月に原田謙介を中心とした大学生6名がivoteという学生団体を発足させ、投票権のある20代を念頭に投票率向上を目的とした啓発活動に取り組んだ。現在もivoteは大学生以下に参加者を限定した学生の政治サークルとして活動を続けている。近年は模擬投票に加えて各種選挙時に候補者の政見の違いや争点を紹介する活動を行っている。
 原田は大学を卒業すると若者の政治参加を課題としたNPO法人YouthCreateを立ち上げる（2012年）。2019年に原田は立憲民主党から国政を目指すことになり、YouthCreateは発展的解消をしてNPO法人DAKKOが誕生する。DAKKOは子どもや親（母親）が自己肯定感を持てるような子育ての重要性とそれを可能にする政治を求める取り組みを目指しているが、学童保育事業に参入するなどビジネスにも手を広げる一方で、自己肯定感をキーワードに「親学」に通じるような実践を展開している。期せずしての部分も多いにあるが、それはイデオロギーを忌避したRightsによる18歳選挙権の取り組みの行き着いた一つの先でもあった。以上の事実関係は、ivoteのWebサイト <http://i-vote.jp/> およびNPO法人DAKKOのWebサイト <https://dakko-kosodate.com/> を参照（2021年1月30日アクセス）。
- 13 平井悠介「教育による公共性の創出—Amy Gutmannの「意識的社会再生産」概念を中心に」『近代教育フォーラム』第11号、2002年を参照。

- 14 飯田泰三「戦後思想史と「政治思想音痴」化の現状について」『政治思想学会報』第23号、2007年3月、7頁。
- 15 学習指導要領については、国立教育政策研究所教育研究情報データベースで閲覧ができる。
<https://erid.nier.go.jp/index.html> なお本稿では論文の読みやすさを考慮して学習指導要領からの引用をいちいち註記しなかった点を断ておく。
- 16 以下の教科外教育に関する記述は今泉朝雄「学習指導要領における教科外活動の位置付けに関する一考察」『教育学雑誌』第24号、2007年による。
- 17 以下の政治的中立性に関する議論、特に「教育二法」が有していたイデオロギーの次元に関しては、布村育子「政治教育の展開とその課題—社会的構築主義の視点から」『埼玉学園大学紀要 人間学部編』第15号、2015年12月によるところが大きい。本稿と合わせて同論文をぜひ参照していただきたい。
- 18 こうした点で1950年代の教科書問題に当事者として関わった日高六郎は家永三郎と並んで戦後教育を思想史的に論じる上で逸することはできない。日高の教育論については、日高六郎『日高六郎教育論集』一ツ橋書房、1970年、宮下祥子「日高六郎の学校教育をめぐる思想と行動」北河賢三・黒川みどり編『戦中・戦後の経験と戦後思想 一九三〇—一九六〇年代』現代史料出版、2020年など。
- 19 大槻健・尾山宏・徳武敏夫『教科書黒書』労働旬報社、1969年、226～248頁。
- 20 中央教育審議会の答申は文部科学省のwebサイトにある審議会情報から閲覧することができる。
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/540101.htm
- 21 渡辺輝人「自民党が学校の先生の政治発言の密告を推奨した件」『弁護士渡辺輝人のナベテル放蕩記』2016年7月9日、<https://news.yahoo.co.jp/byline/watanabeteruhito/20160709-00059798/>（2021年1月30日アクセス）。
- 22 自民党の「学校教育における政治的中立性についての実態調査」については主権者教育に関心や関係を持つ数多くの団体や個人が委縮効果を持つと抗議の声をあげた。教育における政治的中立性は日本においては「市民」の異議申し立てによって確保された事実は歴史的教訓として主権者教育論のなかにしっかりと刻んでおく必要がある。
- 23 「ボイトルスバッハ・コンセンサス」については、近藤孝弘「ドイツにおける若者の政治教育—民主主義社会の教育的基盤」『学術の動向』第163号、2009年10月、五十嵐卓司「日本の政治教育の課題と展望—ヨーロッパ諸国の市民性教育とボイトルスバッハ・コンセンサスを参考に」『帝京大学教職センター年報』第5号、2018年などを参照。ちなみに「ボイトルスバッハ・コンセンサス」とは、①「教員は生徒を期待される見解をもって圧倒し、生徒自らの判断を獲得するものを妨げてはならない」、②「学問と政治において意見が分かれる問題は、教室でもそのように扱われなければならない」、③「生徒が実際の政治状況と自分の関心・利害を分析できるようになることが政治教育の目的である」の3つの原則である（五十嵐「日本の政治教育の課題と展望」74頁）。